



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori NENCINI e Fausto Guilherme LONGO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 APRILE 2013

Disposizioni per la riduzione delle pensioni e delle retribuzioni dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, nonché in materia di soppressione dei benefici accessori

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scenario macroeconomico, che caratterizza questo inizio di anno per il nostro Paese, segnala il perdurare della grave crisi che l'affligge ormai da un quinquennio e non offre segnali di risveglio per un'economia che non riesce ad agganciare il treno della ripresa avviatosi, seppur timidamente, negli USA e in Germania.

I vari indicatori economici, quali la caduta del fatturato e della produzione industriale, l'aumento della disoccupazione, il calo dei consumi privati, la stasi degli investimenti pubblici, la difficoltà di approvvigionamento finanziario per le imprese piccole e grandi, la chiusura di aziende artigiane e commerciali, testimoniano che la crisi in Italia sarà destinata a protrarsi ben oltre il 2013, come anche il Fondo monetario internazionale (FMI) ha recentemente affermato, prevedendo una contrazione del reddito prodotto pari a -1,5 per cento a fine anno e una timida ripresa nel 2014 intorno a +0,5 per cento.

Non è azzardato prevedere nuovi interventi del Governo per fronteggiare una crisi destinata a falciare sempre più crudamente i redditi, soprattutto delle famiglie. Occorre allora domandarsi chi dovrà ancora una volta sopportare il peso della crisi e su chi andranno a gravare gli eventuali nuovi e maggiori oneri. Certamente non potrà essere ancora una volta penalizzata quella fascia di cittadini il cui reddito disponibile ha subito nel corso di questi anni la forte erosione del potere d'acquisto a causa dell'inflazione e sui quali si fanno pesantemente sentire l'introduzione dell'imposta municipale propria (IMU) e del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).

È necessario, inoltre, che qualsiasi nuovo provvedimento volto a contenere la spesa pubblica e alla riduzione del disavanzo debba ispirarsi al dettato e allo spirito del primo comma dell'articolo 53 della Costituzione che stabilisce «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

Proprio tenendo conto delle fragili condizioni economiche del Paese e in ossequio al dettato costituzionale, il presente disegno di legge propone, nel *panel* delle misure da mettere in campo, una iniziativa che punta a contenere la spesa previdenziale agendo anche sulle cosiddette «pensioni d'oro». È di queste ore la pubblicazione da parte dell'ISTAT del rapporto elaborato in collaborazione con l'INPS da cui emerge che nel 2011 più di un pensionato su otto ha percepito meno di 500 euro al mese e che quasi la metà dei pensionati, circa 7,4 milioni, il 44,1 per cento del totale, ha ricevuto redditi da pensione per un importo inferiore a 1.000 euro.

Va ricordato che dal 1992 in poi gli interventi macro e micro sulle riforme del sistema previdenziale che hanno tentato di limitare la crescita della spesa pensionistica sono stati molti, ma essi hanno inciso prevalentemente sul requisito anagrafico e contributivo, non ultimo la «Riforma Fornero», senza mai intervenire sui redditi delle pensioni alte, anzi penalizzando nella realtà quelli più bassi.

L'intangibilità delle «pensioni d'oro» non viene compresa da gran parte della popolazione costretta a vivere in condizioni di grande difficoltà, così come quella delle retribuzioni dei «*grand commis*» di Stato, degli alti magistrati, e dei *managers* delle

aziende con capitale azionario partecipato dallo Stato.

A tal proposito è ormai superata la teoria dei «diritti quesiti», fondata sul principio della «irretroattività».

A ben vedere infatti, la irretroattività costituisce un principio giuridico, non un limite legislativo, perciò non è possibile vietare al legislatore di emanare norme che retroagiscano nel passato, soprattutto in vista di nuove esigenze sociali.

Per valutare meglio questo decisivo aspetto è utile rivolgere l'attenzione alla materia previdenziale. La Corte costituzionale ha più volte posto alle aspettative legittime il limite di interessi superiori: nel caso delle «pensioni d'oro» esso sarebbe il principio fondativo della Repubblica, *ex* articolo 3 della Costituzione, di uguaglianza. La Corte costituzionale con sentenza n. 390 del 26 luglio 1995 ha stabilito che il cosiddetto «diritto quesito» previdenziale va valutato con riferimento alla normativa vigente al momento del perfezionamento del diritto alla pensione, non sussistendo un diritto quesito relativo al trattamento di pensione in base alla normativa vigente al momento in cui il dipendente è stato assunto. Il Consiglio di Stato (sezione V, sentenza n. 140 del 28 febbraio 1987) a sua volta, ancora prima aveva statuito «...in materia di quiescenza non può parlarsi di diritto quesito se non quando la pensione non sia stata liquidata, mentre anteriormente al verificarsi del fatto acquisitivo del diritto a pensione il dipendente può vantare solo una aspettativa ad un determinato trattamento di quiescenza». E ancora la Corte costituzionale, con sentenza n. 446 del 12 novembre 2002, ha ribadito un principio già espresso in una sentenza pregressa, con la statuizione secondo cui il Parlamento può, al fine di salvaguardare equilibri di bilancio e contenere la spesa previdenziale, ridurre indennità previdenziali già in essere, introducendo con legge una «disciplina non irragionevolmente più restrittiva».

Tra l'altro, l'equilibrio iniziale delle prestazioni viene turbato oltre ogni limite (economicamente) tollerabile da «sopravvenienze», ossia da fatti nuovi e non (o solo parzialmente) preventivabili. Per tale fattispecie si può e si deve invocare la regola presente nel nostro codice civile della «eccessiva onerosità sopravvenuta», che permette di rideterminare le prestazioni previdenziali che, nel corso del tempo e per fatti non preventivabili, si sono rese, appunto, «eccessivamente onerose»: è il caso delle «pensioni d'oro». In conclusione, se la regola «*pacta sunt servanda*» indica che gli accordi vanno rispettati, questo è vero «*rebus sic stantibus*», ossia sino al momento in cui la condizione di fatto sottostante all'accordo sia ancora la stessa; al mutare di quest'ultima è legittimo ogni intervento, anche retroattivo, pure sui cosiddetti «diritti quesiti». Con diversi pronunciamenti la Consulta si è affidata alla «prudente valutazione del legislatore», tenuto ad assicurare «in via di principio» la certezza dei rapporti giuridici, ritenuta uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile, che dovrà necessariamente tenere in conto anche il nuovo articolo 81 della Costituzione, il quale afferma che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali» tra le quali sono incluse «gravi recessioni economiche, crisi finanziarie, gravi calamità naturali».

Per tutte queste ragioni e tenendo ben presente l'inderogabile principio di equità tra tutti i cittadini, il disegno di legge interviene con disposizioni che possono contribuire a limitare significativamente la spesa pensionistica. Al comma 1 dell'articolo 1, il disegno di legge stabilisce l'eliminazione

del cumulo con redditi da lavoro dipendente, autonomo e libero professionale per le pensioni il cui importo supera i 75.000 euro l'anno e, al comma 2, la non applicazione della rivalutazione automatica annuale delle pensioni di importo superiore a 75.000 euro l'anno; all'articolo 2 per le pensioni superiori a 100.000 euro l'anno, prevede il congelamento temporaneo della parte eccedente fino al compimento del settantesimo anno di età.

Inoltre, esigenze inderogabili di equità sociale impongono il divieto del cumulo tra più trattamenti previdenziali e tra questi e i vitalizi, come previsto dall'articolo 3 del disegno di legge. I beneficiari in essere dovranno indicare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della legge, quale rendita pensionistica o vitalizio scelgono. Le regioni a Statuto speciale dovranno provvedere ad uniformarsi.

Quanto alle «retribuzioni d'oro» dei «*grand commis*» di Stato, della Banca d'Ita-

lia e degli alti magistrati si deve osservare che esse sono fuori dall'area della contrattazione collettiva e sono stabilite per legge. E poiché in materia retributiva, soprattutto in presenza di retribuzioni che comunque soddisfano ampiamente il precetto *ex* articolo 36 della Costituzione, nulla vieta che la legge preveda una riduzione di esse. Nel capo II di questo disegno di legge si stabilisce un tetto a tali compensi. Per tutte queste figure il disegno di legge, nel capo III, abolisce *fringe benefits* e privilegi come le auto di servizio.

Per quanto concerne i *managers* delle aziende partecipate il disegno di legge prevede il divieto di *stock option* azionari ed estende anche a tali soggetti il divieto di concessione di *fringe benefits*, di auto di servizio e di contratti individuali eccedenti l'importo massimo, come previsto per le altre figure del capo II del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

Art. 1.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pensioni di importo superiore a 75.000 euro netti l'anno non sono cumulabili con altri redditi da lavoro dipendente, autonomo e libero professionale.

2. Alle pensioni di importo superiori a 75.000 euro netti l'anno non è riconosciuta la rivalutazione automatica annuale.

Art. 2.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, per le pensioni di importo superiore a 100.000 euro netti l'anno, la quota eccedente il suddetto importo non è corrisposta all'avente diritto fino al compimento del settantesimo anno di età.

Art. 3.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, non sono cumulabili diversi trattamenti pensionistici e di quiescenza, ivi incluse le rendite vitalizie. I beneficiari dei trattamenti cumulativi di cui al primo periodo indicano, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, quale rendita pensionistica o vitalizia intendano scegliere.

2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano

provvedono alle finalità di cui al comma 1, secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

CAPO II

Art. 4.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le retribuzioni erogate da amministrazioni pubbliche, comprese quelle dei dipendenti della Banca d'Italia e dei magistrati, non possono superare l'importo di 200.000 euro lordi l'anno. Sull'importo di cui al primo periodo è calcolato il contributo previdenziale e la liquidazione di fine rapporto.

Art. 5.

1. Il limite massimo dell'importo delle retribuzioni previsto dall'articolo 4 si applica anche ai dirigenti delle aziende con capitale azionario partecipato dallo Stato. I soggetti di cui al primo periodo non possono percepire ulteriori redditi derivanti dall'esercizio di piani di *stock option*.

CAPO III

Art. 6.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, per i soggetti di cui al capo II è vietata la concessione di tutti i benefici accessori, ivi compreso l'uso dell'auto di servizio.

